E/CONF.39/H/21
17 Oct.1962
ORIGINAL : FRANÇAIS

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR L'APPLICATION DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNIQUE
DANS L'INTÉRÊT DES RÉGIONS PEU DÉVELOPPÉES

Point de l'ordre du jour : H.1

France

RAPPORTS ENTRE PROGRAMMES D'HABITATION ET PLANS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Par M. Jacques ANTOINE,
Administrateur INSEE,
Directeur d'Etudes à la
Société d'Economie et de
Mathématique Appliquées

Les mémoires rédigés à l'intention de la Conférence des Nations Unies sur l'application de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées sont des documents de travail. Ils sont publiés tels qu'ils ont été présentés et les assertions et opinions qu'ils contiennent sont celles de leurs auteurs.

NOTES

1. Les mémoires choisis pour être présentés en séance générale pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

2. Les mémoires choisis pour être présentés en séance spéciale pourront être obtenus à la Conférence dans l'une seulement de ces langues officielles.

3. Les résumés qui ont été rédigés pour tous les mémoires par les auteurs de ceux-ci pourront être obtenus à la Conférence dans les langues officielles suivantes des Nations Unies: anglais, espagnol, français et russe.

4. Préalablement à la Conférence, les mémoires et les résumés ne feront pas l'objet d'une distribution générale mais d'un tirage restreint destiné aux délégations des gouvernements et autres participants officiels. La publication et la distribution générale des actes de la Conférence s'effectueront conformément aux règles et pratiques agréées par le Comité des publications des Nations Unies.

RAPPORTS ENTRE PROGRAMMES D'HABITATION ET PLANS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

INTRODUCTION

Peu nombreux sont les pays en voie de développement qui ont établi une véritable politique de l'habitat, coordonnée au plan de développement. Une telle politique, se traduisant par des programmes d'action, doit être élaborée en tenant compte :

- des besoins de la population
- des modalités possibles de réalisation
- des effets économiques et sociaux des programmes.

Elle doit enfin s'inscrire dans une politique générale d'aménagement du territoire. Les besoins sont souvent estimés sommairement et sans enquête suffisante. L'application de normes plus ou moins arbitraires, l'analogie avec la situation dans d'autres pays qui ne sont jamais vraiment comparables, sont souvent sujets à caution. D'autre part, les bases d'application de ces normes, par exemple la description statistique des ménages, font souvent complètement défaut.

En ce qui concerne les modalités possibles de réalisation, la plupart du temps, les techniciens, faute d'imagination, transposent directement des méthodes et des procédés qui sont valables sous d'autres climats et dans des économies de stade beaucoup plus avancé.

Enfin, s'il est admis que pour des projets industriels ou même agricoles, les études préliminaires doivent comporter l'analyse de la rentabilité et des effets sur l'économie du projet, il en est rarement de même lorsqu'il s'agit d'investissements portant sur des infrastructures non immédiatement rentables.

Nous traitons ici le cas des investissements en matière d'habitat. Nos remarques seront transposables mutatis mutandis à d'autres types d'infrastructures : investissements dans le domaine de l'enseignement, de la santé et de certaines infrastructures générales.

Bien que notre propos soit de montrer l'inter-dépendance des différents aspects de ces problèmes, il est nécessaire tant pour la clarté de l'exposé que pour la conduite des études, de distinguer :

I - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Un programme d'habitat doit être établi dans le cadre de perspectives à long terme. Le logement est, en effet, un bien immobilier dont l'amortissement s'étend sur un grand nombre d'années. Certes, l'amortissement de la construction est sûrement plus rapide dans les pays en voie de développement que dans les pays déjà développés. Il arrive que certaines constructions doivent être reconstruites pratiquement tous les ans. Dans l'état actuel des villes en pays sous-développés et compte tenu des moyens limités disponibles pour la reconstruction, on devrait pouvoir baser le renouvellement des bâtiments sur un amortissement en 20 ans. Il est clair, en tous cas, que le cadre de 3 à 5 ans généralement retenu pour l'établissement des plans de développement est trop limité pour permettre l'élaboration d'une politique cohérente de l'habitat.

Fort heureusement, l'établissement de ces plans à moyen terme se fait de plus en plus souvent dans le cadre de perspectives plus globales à plus long terme : 10, 15 ou 20 ans par exemple.

C'est dans ces perspectives que doivent être pensés les principaux problèmes d'aménagement du territoire qui, par nature, se posent à long terme.

Nous pensons donc que le rapport entre la planification économique et l'aménagement du territoire doit être trouvé dans une déconcentration par région et par type de localité

du tableau économique et social fournissent les perspectives de développement à long terme.

Le premier problème qui se pose est celui d'un découpage géographique adapté à l'ensemble des problèmes. Le découpage respectant les limites administratives des différentes circonscriptions intérieures au pays présente un avantage évident du point de vue de la gestion administrative et de l'exécution du plan. Il est clair que ces découpages ne sont pas généralement significatifs au point de vue sociologique et économique.

Bien qu'il soit nécessaire dans cette phase du travail de simplifier au maximum le découpage retenu, on ne doit pas perdre de vue les notions de centres urbains hiérarchisés (grandes villes, centres secondaires, bourgs, villages-centres, etc.) de zones d'influence de zones de peuplement définis par la géographie, l'anthropologie et la sociologie, etc.

Il ne faudrait pas, en effet, qu'un découpage trop strict entre zones urbaines et zones rurales se traduise ensuite par une opposition radicale entre deux modes d'habitat opposition qui a sans doute été l'une des causes de l'afflux vers les villes.

Le découpage, une fois établi, les perspectives à long terme doivent préciser, compte tenu de ce découpage, la répartition de la population et des groupes familiaux à loger. Il est utile également de fixer au moins qualitativement la nature de cette population ainsi que l'ordre de grandeur de son revenu.

Il est souhaitable que les perspectives ainsi établies ne soient pas seulement des calculs de fonctionnaires ou d'experts : il doit y entrer une part de volonté politique. On trouve notamment dès ce stade initial le problème - connu mais non résolu - de l'effet d'entraînement sur les migrations vers les villes des programmes d'habitat urbain et d'équipement des villes. Il peut arriver qu'après un louable effort pour résorber les "bidonvilles" une municipalité se trouve devant le même problème, à une plus grande échelle, pour une nouvelle vague d'immigrants.

Il est clair,que l'équilibre doit être recherché entre l'équipement des villes et celui des campagnes de façon à ce que les habitants des zones rurales disposent chez eux de commodités de vie accrues.

II - BESOINS DE LA POPULATION

Il faut, dans l'étude des besoins, distinguer les différents milieux sociologiques et en particulier les milieux ruraux et les milieux urbains, sous les réserves indiquées plus haut.

On peut adopter la démarche suivante :

a) Effectuer d'abord une étude sociologique qualitative sur les habitudes et les désirs des familles : il s'agit de mieux définir la composition du groupe familial à loger et les modes particuliers de cohabitation des membres de ce groupe, le mode de préparation des aliments, le mode d'isolement désiré par rapport aux logements voisins, les aptitudes d'évolution vers des modes de logements différents, etc.

b) On peut ensuite effectuer une première recherche technique sur des types de logement adaptés aux besoins et aux désirs des habitants, tout en marquant un certain progrès dans le sens d'une évolution estimée souhaitable.

Cette recherche doit nécessairement être liée à l'étude des modes de réalisation dont il est question plus loin (cf. ci-dessousIII).

c) On peut ensuite, disposant de plans-types de logements et d'un ordre de grandeur du

coût de réalisation et/ou de loyer, procéder à des études statistiques, comportant au besoin l'exécution d'enquêtes auprès de la population, pour déterminer les éléments d'un programme d'habitat.

On peut distinguer (1) :

- Les besoins objectifs, calculés par référence à des normes d'habitat considérées comme souhaitables : une famille de tant de personnes doit disposer d'un logement comprenant tel nombre de pièces et telles commodités annexes.
- La demande exprimée par la population (surtout en ville).
- La demande solvable, par référence à des types de logements bien définis, au revenu des ménages et à leur attitude vis-à-vis du logement.

Des études de ce genre ont été déjà réalisées notamment en 1959 dans certaines villes d'Afrique du Nord. L'étude statistique comportant l'exécution d'enquêtes par sondage en milieu musulman urbanisé a donné en particulier des indications de deux types :

1. Une description assez précise des conditions actuelles de logement : population totale de certains quartiers mal connus, nombre de ménages et leur répartition par nombre de personnes, nombre de logements suivant la nature, le nombre de pièces, etc., dépenses actuellement consenties par les habitants pour leur logement.
2. Des indications qualitatives et quantitatives sur l'évolution possible de la situation : demandes solvables pour différents types de logements bien définis, masse globale des dépenses possibles pour le logement des ménages musulmans ainsi que la distribution de ces dépenses suivant le type et la structure des ménages, etc.

Des précautions particulières ont été prises au niveau de l'enquête pour rendre les résultats aussi significatifs que possible. Les principales modalités de l'enquête à signaler à ce point de vue sont les suivantes :

a- La détermination du revenu mensuel du ménage a fait l'objet d'une partie importante de l'enquête sur la base de questions détaillées énumérant toutes les sources de revenus possibles et complétées par des indications sur l'activité exercée par les différents membres du ménage (nombre de jours de travail, nature de ce travail, etc.) dans le mois précédant l'enquête ;

b. Les types de logements possibles étaient concrétisés par des plans et des photos de maquettes qui étaient présentés aux personnes interrogées. Le choix du type de logement désiré s'effectuait sur la base de ces plans et maquettes commentés par l'enquêteur ;

c. La détermination du loyer possible et accepté faisait également l'objet d'un entretien détaillé au cours duquel était examiné l'ensemble des dépenses autres que le logement et la compatibilité du loyer ou des mensualités nécessaires pour accéder au logement désiré avec le revenu et l'ensemble des autres dépenses ;

d. De façon à tester la validité des désirs exprimés et des loyers acceptés, une enquête particulière a été menée auprès des ménages musulmans ayant accédé récemment àdes logements neufs.
Les loyers effectivement payés par ces ménages se sont trouvés très cohérents avec ceux acceptés par les ménages mal logés.

III - MODALITES POSSIBLES DE REALISATION

L'étude des modalités concrètes de réalisation des programmes d'habitat dans une optique favorable au développement suppose - avons-nous dit en introduction - un effort

---

(1) On trouvera de plus amples développements dans "La demande solvable de logements en milieu urbain", Jacques ANTOINE : Communication présentée à l'Institut International de Statistique - Paris - Septembre 1961.

d'imagination sur la base d'une connaissance concrète et pratique des réalités du pays concerné par le programme. Elle suppose aussi une collaboration étroite entre les économistes, les architectes, les ingénieurs, les administrateurs et les sociologues.

Les économistes insisteront sur la nécessité de définir des formules produisant certains types d'effets dans la région et le pays. Cet aspect est développé ci-dessous au point IV.

Les architectes et les ingénieurs s'efforceront de définir des plans-types de logements variables suivant les régions et adaptés aux matériaux localement disponibles ainsi qu'au niveau des connaissances technologiques de la population.

Les sociologues et les administrateurs rechercheront avec les techniciens les modes possibles d'association de la population à la construction de leur logement. Par exemple, il existe parfois en Afrique certains types d'associations de fait qui n'ont pas toujours un caractère familial ou tribal mais qui, n'ayant pas seulement l'aspect négatif d'un parasitisme, peuvent être utilisés pour faire participer à un effort d'équipement une population encore en dehors de l'économie monétaire. On a remarqué, de même, que l'épargne-travail se mobilise plus facilement dans l'habitat traditionnel sur la base d'une trame préalablement équipée et cette mobilisation est plus difficile dans le cas de type de base plus évoluée.

Les administrateurs et les sociologues se préoccupent encore de même que les économistes de voir les types d'habitat nouveaux marquer une évolution vers plus d'hygiène et de confort tout en respectant la personnalité des bénéficiaires.

L'habitat doit en outre contribuer à l'épanouissement de la personne et de la famille et à l'insertion du groupe familial dans la vie sociale.

Si l'établissement de formules-types est le centre de la recherche, cette dernière doit généralement aller plus loin. En effet, on ne peut guère étudier un type de logement sans concevoir en même temps son mode de groupement.

En allant du particulier au général, on pourra être amené à étudier simultanément le type de logement, le plan-masse d'un groupe de logements, le plan de structure d'un quartier enfin le plan d'urbanisme d'ensemble d'une ville, voire d'un réseau de villes ou de villages.

IV - EFFETS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES PROGRAMMES

Les analyses qui suivent sont plus particulièrement du ressort des économistes ainsi que des sociologues. Effectuées sur la base de projets précis dans des régions et pays bien définis, elles peuvent permettre d'orienter efficacement les programmes à promouvoir. On remarque, en effet, que les conséquences économiques et sociales des programmes d'habitat sont différents suivant le terme considéré.

- A court terme, on peut observer les effets suivants :

  a) un programme de logement a des effets sur l'activité des industries du bâtiment et des industries connexes (gros oeuvre, second oeuvre, matériaux de construction, fournitures du bâtiment, éventuellement ameublement et équipement ménager), l'effet est bénéfique dans les pays de sous-emploi, car ces professions ont une forte part de main-d'oeuvre dans leur valeur ajoutée ;

  b) mais ces effets peuvent être plus ou moins bénéfiques pour le pays : il faut donc rechercher des formules qui procurent le maximum de valeur ajoutée intérieure au pays en évitant en particulier le plus possible le recours à l'importation.

On peut discuter de ce point de vue les formules de préfabrication partielle ou totale : si la préfabrication permet souvent de gagner sur les délais de réalisation des programmes, elle fait appel fréquemment à des matériaux et à des techniques d'importation. Des exemples ont montré en fait que des formules de préfabrication locale sont possibles tout en faisant appel à l'épargne-travail pour le montage des ensembles ou sous-ensembles au lieu de destination ;

c) mobilisation possible d'une partie de l'épargne-travail disponible ;

d) l'objectif social d'amélioration des conditions de vie est fondamental. On peut procéder à des enquêtes sociologiques pour savoir dans quelle mesure il est satisfait.

- A moyen terme :

Les effets économiques d'un programme de logement sont pratiquement nuls. Il est donc important qu'une certaine continuité existe dans la réalisation des programmes. Les programmes basés sur un financement public et/ou extérieur sont particulièrement vulnérables. Plus généralement, on ne peut pas fonder le développement économique d'ensemble sur celui de l'habitat.

Tout au plus peut-on noter que si la condition b) ci-dessus est satisfaisante (recherche des effets intérieurs maximum) l'exécution continue des programmes doit amener à moyen terme certaines modifications dans la structure de l'économie:en particulier ces programmes peuvent être un instrument de promotion pour un artisanat ou une petite industrie locale directement liés à une conception judicieuse et réaliste de la construction.

- A long terme :

L'économie doit être bénéficiaire de l'amélioration générale du standing d'existence de la population. L'habitat a dans cette perspective le même genre d'effets -difficiles à chiffrer - que l'éducation et la santé.

V - CONCLUSION

Tout au long de cet exposé, on a insisté sur les liens existant entre différents types d'analyse et sur la nécessité d'établir le programme en fonction des données concrètes économiques, techniques et sociologiques du pays étudié.

L'existence de ces liens nous conduit à formuler les trois voeux suivants qui nous paraissent être sur le plan de la préparation effective des programmes, les conséquences directes de nos remarques :

1. Un programme de développement et d'investissement en matière d'habitat doit être établi dans le cas d'un plan de développement économique et d'un plan d'aménagement du territoire tous deux à long terme et étroitement coordonnés.

2. L'élaboration de ce programme appelle une coopération entre économistes, sociologues, architectes, urbanistes, ingénieurs et administrateurs.
La constitution d'équipes intégrées de ce type se heurte souvent à des difficultés pratiques étant donné les modalités de travail habituelles des Administrations Publiques trop fréquemment cloisonnées, chacune restant dans sa spécialité. Cette constatation va également contre le recours aux experts isolés. La réunion de plusieurs experts individuels d'origines différentes ne constitue pas ipso facto une équipe coordonnée et efficace.

3. Comme tout plan, mais spécialement en raison de ce qui précède le programme d'habitat doit faire l'objet de mises au point en permanence. Un va-et-vient continuel doit exister entre les études et les réalisations.
Il est souhaitable toutefois que les perspectives à long terme de développement et d'aménagement du territoire restent aussi constantes que possible.